

Le financement extérieur pour le développement

Le rôle de la Banque interaméricaine de développement

Francis Adams

Volume 36, numéro 3, septembre 2005

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/012024ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/012024ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

IQHEI

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Adams, F. (2005). Le financement extérieur pour le développement : le rôle de la Banque interaméricaine de développement. *Études internationales*, 36(3), 301-316. <https://doi.org/10.7202/012024ar>

Résumé de l'article

La Banque interaméricaine de développement (BID) représente la source de financement multilatéral la plus importante pour les projets de développement social et économique en Amérique latine et dans les Caraïbes. La présente étude se penche sur les initiatives de la BID relatives à la promotion de la croissance économique et à la modernisation de l'État. Des liens étroits sont établis entre ces initiatives et le programme plus ambitieux de la Banque concernant l'introduction de réformes économiques néolibérales dans la région. Si certaines réformes ont contribué dans une certaine mesure à la croissance économique, il existe peu de preuves démontrant une diminution correspondante de la pauvreté et des inégalités dans la région. La dernière partie présente une autre vision du processus de développement, qui s'appuie sur le renforcement de l'autonomisation au niveau local.

Le financement extérieur pour le développement

Le rôle de la Banque interaméricaine de développement

Francis ADAMS*

RÉSUMÉ : La Banque interaméricaine de développement (BID) représente la source de financement multilatéral la plus importante pour les projets de développement social et économique en Amérique latine et dans les Caraïbes. La présente étude se penche sur les initiatives de la BID relatives à la promotion de la croissance économique et à la modernisation de l'État. Des liens étroits sont établis entre ces initiatives et le programme plus ambitieux de la Banque concernant l'introduction de réformes économiques néolibérales dans la région. Si certaines réformes ont contribué dans une certaine mesure à la croissance économique, il existe peu de preuves démontrant une diminution correspondante de la pauvreté et des inégalités dans la région. La dernière partie présente une autre vision du processus de développement, qui s'appuie sur le renforcement de l'autonomisation au niveau local.

ABSTRACT : The Inter-American Development Bank (IDB) is the largest source of multilateral financing for social and economic development projects in Latin America and the Caribbean. This study examines the current efforts of the IDB to promote sustainable economic growth and state modernization. The paper highlights the close links between these efforts and the bank's broader neo-liberal economic reform agenda in the region. Although such reforms have contributed to some economic growth there is little evidence of a corresponding decline in the region's poverty and inequality. The last section offers an alternate vision of the development process which stresses grassroots empowerment.

La Banque interaméricaine de développement (BID) est la principale organisation internationale œuvrant au développement économique et social en Amérique latine et dans les Caraïbes¹. Elle octroie des prêts, des subventions et des garanties à ses pays membres emprunteurs, afin qu'ils puissent mettre en place divers projets de développement. La Banque finance une certaine proportion du budget des projets, de 50 % pour les pays les plus développés à

* Professeur, Département de science politique, Old Dominion University, Norfolk, États-Unis.

1. Pour une analyse plus détaillée de la contribution de la BID au progrès social dans la région, voir BANQUE INTERAMÉRICAINNE DE DÉVELOPPEMENT, *Poverty Reduction and Promotion of Social Equity. Strategy Document*, Washington, Banque interaméricaine de développement, 2003b ; et Mayra BUVINIC, Jacqueline MAZZA et Ruthanne DEUTSCH (dir.), *Social Inclusion and Economic Development in Latin America*, Washington, Banque interaméricaine de développement, 2004.

90 % pour les pays les plus pauvres². Elle offre également une assistance technique en matière de renforcement institutionnel, de transfert de technologies, d'études de pré-investissement, de conception des projets et de mise en œuvre des programmes³.

Le Capital ordinaire (CO) de la BID finance la plupart de ses programmes de prêts ; le total des débours de ce compte se chiffre en moyenne à 8 milliards de dollars par an, avec des taux d'intérêt qui reflètent les frais encourus par la Banque pour l'emprunt de ses fonds⁴. Même si le compte s'élève actuellement à plus de 100 milliards de dollars, seulement 4,3 % de ce montant provient de contributions directes des pays membres, l'autre 95,7 % représentant du « capital exigible » garanti par les gouvernements des pays membres. La Banque a recours à ce capital exigible pour l'émission d'obligations sur les marchés financiers internationaux⁵. La BID dispose également d'un Fonds des opérations spéciales (FOS) qui fournit du financement aux pays membres les plus pauvres selon des termes très préférentiels⁶. Les prêts provenant du FOS, qui s'élèvent à environ 400 millions de dollars par an, ont généralement un terme de 40 ans (auquel s'ajoute une période dérogatoire de 10 ans) et un taux d'intérêt annuel moyen légèrement inférieur à 2 %.

Cette note se penche sur le travail actuel de la Banque interaméricaine de développement en Amérique latine et dans les Caraïbes. Toutefois, en raison de l'importance de son portefeuille de prêts annuels, qui va bien au-delà de la portée d'un seul texte, l'accent sera placé sur les deux domaines de programmes qui représentent actuellement les priorités de la Banque : la croissance économique durable et la modernisation de l'État. Nos principaux objectifs consistent, d'une part, à présenter un survol des initiatives de la BID dans ces deux domaines et, d'autre part, à en mesurer l'impact par rapport à la mission plus large de l'organisation sur le plan de la lutte à la pauvreté et de la réduction des inégalités dans les Amériques.

2. La BID plafonne son financement à 60 % pour les projets avec l'Argentine, le Brésil, le Mexique et le Venezuela, à 70 % pour les projets avec le Chili, la Colombie et le Pérou, à 80 % pour ceux avec les Bahamas, la Barbade, le Costa Rica, la Jamaïque, le Panama, le Suriname, Trinité-et-Tobago et l'Uruguay, et à 90 % pour les projets avec le Belize, la Bolivie, la République dominicaine, l'Équateur, le Salvador, le Guatemala, Haïti, le Honduras, le Nicaragua et le Paraguay.

3. La Banque conclut fréquemment des ententes de cofinancement avec d'autres organisations multilatérales, comme la Banque mondiale et la Banque européenne d'investissement.

4. Le mécanisme de financement intermédiaire de la BID subventionne en partie le paiement des intérêts sur les prêts du compte du Capital ordinaire auquel certains pays emprunteurs ont accès, dont la République dominicaine, l'Équateur, le Salvador, le Guatemala, la Jamaïque, le Paraguay et le Suriname.

5. Le nombre de votes de chaque pays au sein de la Banque est déterminé par le niveau de sa contribution au compte du Capital ordinaire. Les votes sont actuellement répartis de cette façon : 50,02 % pour les 26 pays membres d'Amérique latine et des Caraïbes, 30 % pour les États-Unis, 4 % pour le Canada, 10,98 % pour les pays européens et Israël, et 5 % pour le Japon.

6. Ces pays sont actuellement identifiés comme étant la Bolivie, la Guyane, Haïti, le Honduras et le Nicaragua. La Caribbean Development Bank peut également bénéficier du FOS.

I – La croissance économique durable

La promotion d'une croissance économique durable en Amérique latine et dans les Caraïbes est l'un des objectifs prioritaires de la BID. Les politiques et les programmes de la Banque visent à accroître le potentiel de croissance de ses pays membres dans le contexte d'une économie mondiale ouverte. Une telle croissance est jugée essentielle à l'expansion du marché du travail et à l'allègement de la pauvreté⁷.

L'un des principaux mécanismes mis en œuvre par la BID pour soutenir la croissance économique est l'octroi de prêts pour des projets d'infrastructures majeurs, particulièrement dans des secteurs comme l'électricité, les télécommunications, les technologies de l'information, l'eau et l'hygiène, les routes, les ports et les aéroports⁸. Parmi les exemples récents de projets d'infrastructures financés par la Banque, on note un projet de transport en commun au Chili, des projets de distribution d'électricité en milieu rural au Chili et en République dominicaine, un projet d'aménagement hydroélectrique au Brésil, des programmes d'entretien routier en Équateur, au Salvador, au Honduras, en Jamaïque, au Nicaragua et au Pérou, des programmes d'aménagement hydrauliques en milieu rural au Guatemala et en Jamaïque, et un projet de télécommunications en Guyane.

La BID considère également l'intégration économique régionale comme étant impérative à la croissance économique⁹. Elle a joué un rôle actif au chapitre de la consolidation des tarifs extérieurs communs et des unions douanières, de la modernisation et l'harmonisation des cadres réglementaires, et du développement d'infrastructures régionales telles que des projets d'interconnexion électrique dans le cône Sud et en Amérique centrale¹⁰. Les responsables de la banque soutiennent que l'établissement de liens entre les pays favorise la production de biens et services, ce qui résulte en de plus grandes économies d'échelles. Une telle intégration rehausse également la productivité de la main-d'œuvre, consolide les marchés financiers et facilite la diffusion de nouvelles technologies¹¹. La Banque a aussi appuyé le commerce inter-régional avec des pays d'Europe et d'Asie.

7. BANQUE INTERAMÉRICAINNE DE DÉVELOPPEMENT, *Sustainable Economic Growth. Strategy Document*, Washington, Banque interaméricaine de développement, 2003d.

8. Federico BASAÑES et Robert WILLIG (dir.), *Second Generation Reforms in Infrastructure Services*, Washington, Banque interaméricaine de développement, 2002.

9. Voir Robert DEVLIN et Antoni ESTEVADEORDAL, *Bridges for Development. Policies and Institutions for Trade and Integration*, Washington, Banque interaméricaine de développement, 2003 ; et M.H. BLANCO, K.J. ZABUDOVSKY et L.S. GÓMEZ, *A Key to Hemispheric Integration*, Washington, Banque interaméricaine de développement, 2004.

10. BANQUE INTERAMÉRICAINNE DE DÉVELOPPEMENT, *Rapport Annuel 2003*, Washington, Banque interaméricaine de développement, 2004.

11. La BID a fourni une aide technique au Marché commun du Sud (MERCOSUR), au Marché commun centraméricain, au Marché commun des Caraïbes (CARICOM), à la Communauté andine et à la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA).

La croissance économique est également liée à la mise en place d'un « contexte macroéconomique sain » dans chaque pays membre emprunteur. La BID a contribué à l'établissement et au maintien de conditions politiques et d'investissements favorables à une croissance économique forte. Plus spécifiquement, les représentants de la BID ont participé activement à la promotion de réformes stratégiques favorisant la transition vers une économie de marché plus ouverte. La réduction du rôle économique de l'État et la promotion d'un environnement plus favorable au secteur privé sont jugées essentielles. Les « prêts à l'appui des réformes » constituent le principal outil de la BID au chapitre des réformes libérales. Ces prêts ne sont consentis que lorsque les pays emprunteurs acceptent de modifier des politiques sectorielles pour créer un milieu qui « tienne compte du secteur privé¹² ». Les responsables de la BID avancent que l'efficacité et la compétitivité des économies d'Amérique latine s'amélioreront si la production et la distribution des biens et services sont d'abord déterminées par les mécanismes du marché.

Les prêts à l'appui des réformes comprennent habituellement des exigences relatives à la privatisation des entreprises publiques. Les représentants de la BID ont régulièrement décrié l'inefficacité des sociétés d'État en Amérique latine et dans les Caraïbes. Celles-ci sont considérées comme n'étant rien de moins qu'à l'origine de la saignée des rares ressources au sein de ces pays. Un Fonds pour la privatisation a été créé afin de fournir une assistance technique aux pays qui privatisent les entreprises publiques. Les ressources de la Banque ont également servi à éliminer la dette active des sociétés publiques, afin de faciliter leur vente à des intérêts du secteur privé. Les prêts à l'appui des réformes exigent également la libéralisation des pratiques commerciales. On encourage les pays membres à restreindre les obstacles à l'entrée des biens étrangers et à accorder une plus grande importance à l'augmentation des exportations. Les prêts ont souvent été affectés au développement de secteurs nationaux d'exportation. La BID a, en outre, collaboré avec les gouvernements d'Amérique latine et des Caraïbes afin d'identifier et de réduire les obstacles à l'investissement étranger. Les responsables de la Banque ont contribué à l'élaboration de systèmes d'incitatifs spécifiques à chaque pays, y compris la création de zones franches industrielles (ZFI), dans le but d'attirer du capital étranger. Les pays membres sont également appelés à améliorer les protections juridiques des investisseurs étrangers et à mettre en place des marchés financiers plus efficaces, notamment en rehaussant la supervision des banques et des marchés des valeurs mobilières, en éliminant les restrictions à l'accès aux marchés de capitaux, et en libéralisant le crédit et les taux d'intérêts¹³.

L'importance accordée actuellement par la BID aux réformes libérales se reflète également dans la création d'un nouveau Département du secteur privé,

12. La BID est autorisée à allouer jusqu'à 25 % de ses prêts à l'adaptation sectorielle.

13. Le Programme bolivar a été instauré en 1992 afin d'aider les investisseurs à placer le même montant que leurs partenaires étrangers dans des projets d'investissement conjoints en Amérique latine.

dont le mandat est de fournir du financement à long terme, sans garanties des gouvernements, pour des projets privés d'infrastructures et d'équipement. Le financement est généralement octroyé selon des termes commerciaux et les échéances peuvent atteindre vingt ans¹⁴. Le Département du secteur privé a été particulièrement actif au chapitre de la promotion des investissements dans des secteurs de services traditionnellement fournis par l'État (énergie, transports, approvisionnement en eau, gestion des déchets et télécommunications). Le Département du secteur privé a aussi mis sur pied un Programme de garanties visant à atténuer certains risques sélectionnés des banques commerciales et des investisseurs institutionnels, lorsqu'ils octroient des prêts aux entreprises privées. En réduisant ainsi les risques encourus par les banques et les investisseurs, la BID a cherché à améliorer l'accès au financement pour le secteur privé.

La BID a également mis sur pied la Société interaméricaine d'investissement (SII) dans le but d'appuyer les petites et moyennes entreprises de la région qui éprouvent des difficultés à obtenir du financement d'autres sources et selon des termes raisonnables¹⁵. La SII octroie des prêts sans garanties gouvernementales à des entreprises privées dont on s'attend à ce qu'elles contribuent dans une certaine mesure au développement national en général, ce qui peut se traduire par l'augmentation des possibilités d'emploi, l'expansion des droits de propriété en capital, la création d'un revenu net en devises étrangères, la facilitation du transfert des ressources et de la technologie, l'utilisation de ressources locales, la promotion de l'épargne domestique, ou le renforcement de l'intégration économique régionale. La SII fournit également du financement sous forme de placements en actions. Elle peut financer jusqu'à 33 % du coût d'une nouvelle entreprise et jusqu'à 50 % du coût d'un projet d'expansion¹⁶.

Enfin, le Fonds multilatéral d'investissement a été créé dans le but d'encourager les réformes touchant les politiques d'investissement et l'expansion du secteur privé. Ce fonds est lui-même constitué de trois unités. L'Unité de la coopération technique aide à identifier et à mettre en œuvre les réformes stratégiques qui ouvrent la voie à la transition vers les économies de marché, ce qui comprend la réforme des lois sur l'investissement, la propriété intellectuelle, le commerce, les systèmes fiscaux et le travail. L'Unité des ressources humaines verse des subventions aux gouvernements ou aux institutions d'enseignement afin d'aider au développement de la main-d'œuvre requise par un secteur privé en croissance. Elle fournit du financement pour la formation de travailleurs ayant pu être déplacés en raison de la réduction des dépenses publiques ou de la privatisation des sociétés d'État par les gouvernements. Finalement, l'Unité de l'investissement dans les petites entreprises accorde des prêts aux micro-entreprises et y investit en actions. Cette unité offre aussi de l'aide

14. Ces prêts peuvent représenter jusqu'à 10 % du portefeuille annuel de la BID.

15. La SII est une filiale autonome de la BID, avec des ressources et une gestion distinctes.

16. La SII offre également des services-conseils aux entreprises privées pour ce qui est de l'élaboration de projets, la réorganisation, l'identification des projets d'investissement, de la sélection d'investisseurs potentiels et de l'obtention de ressources financière supplémentaires.

aux petites entreprises en matière de services financiers, de formation en milieu de travail et de transfert de technologie.

II – Modernisation de l'État

La réforme du secteur public, ou « modernisation de l'État », représente le second volet important du travail actuel de la BID en Amérique latine et dans les Caraïbes¹⁷. Il est apparu de plus en plus évident que le succès des programmes de prêts dépendait, dans une large mesure, du niveau de gouvernance au sein des pays receveurs¹⁸. L'inefficacité et la corruption au sein du secteur public ont clairement nui au développement économique de la région. En Amérique latine, le véritable développement, celui qui rehausse les conditions de vie de base des collectivités les plus pauvres, est impossible sans la présence d'institutions politiques impartiales et efficaces.

Au cours des dernières années, la BID a participé activement aux initiatives visant à renforcer l'efficacité, l'imputabilité et la transparence des institutions publiques¹⁹. Une nouvelle division nommée « Gouvernance et société civile » a été mise en place afin de coordonner les programmes de réformes du secteur public²⁰. La Banque a également créé des divisions État et société civile dans chacun de ses trois départements sous-régionaux²¹. Entre 2000 et 2004, 18 % du portefeuille de prêts de la Banque a été alloué à des projets portant sur la modernisation de l'État.

-
17. Voir en particulier BANQUE INTERAMÉRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, *Frame of Reference for Bank Action in Programs for Modernization of the State and Strengthening of Civil Society*, Washington, Banque interaméricaine de développement, Département de la planification stratégique et des opérations, 1996a ; BANQUE INTERAMÉRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, *Modernization of the State and Strengthening of Civil Society*, Washington, Banque interaméricaine de développement, Département de la planification stratégique et des opérations, 1996b ; BANQUE INTERAMÉRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, *Modernization of the State. Strategy Document*, Washington, Banque interaméricaine de développement, 2003c ; et Luciano TOMASSINI, « The IDB and the Modernization of the State », dans Colin I. BRADFORD Jr. (dir.), *Redefining the State in Latin America*, Paris, Organisation pour la coopération et le développement économique, 1994, pp. 31-43.
 18. Fernando CARRILLO, « Governance. The Region's Next Challenge », *The IDB*, novembre 1996, p. 3 ; Pablo T. SPILLER et Mariano TOMMASI, *The Institutional Foundations of Public Policy*, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, 2001 ; et Jolle DEMMERS et A.E. FERNÁNDEZ JIBERTO, *Good Governance in an Era of Global Neo-Liberalism*, New York, Routledge, 2004.
 19. La mise en place de ces programmes résulte du huitième réapprovisionnement des ressources de la Banque, en 1994, qui a par ailleurs exigé une approche plus intégrée du développement comprenant à la fois des éléments politiques et économiques.
 20. La Division de l'État, de la gouvernance et de la société civile a été établie au sein du Département de la planification stratégique et des opérations de la BID.
 21. En 1996, les directeurs exécutifs de la BID ont approuvé une nouvelle stratégie intitulée *Modernisation de l'État et renforcement de la société civile*. Ces derniers soutenaient que les stratégies de développement économique et social étaient minées par le mauvais fonctionnement des institutions publiques et par le contexte politique défavorable. La nouvelle politique appelait à la consolidation des systèmes démocratiques et au renforcement des processus de gouvernance dans la région, BID, *op. cit.*, 1996b.

La réforme de l'administration publique est un élément central du programme de gouvernance de la BID²². Les responsables de la Banque ont relevé certaines anomalies au sein des administrations publiques de la région, dont le manque de coordination intersectorielle dans l'identification et la mise en œuvre de politiques, l'absence de systèmes modernes d'analyse de renseignements et de données, des mécanismes inadéquats de gestion et d'évaluation des programmes, et un contrôle inefficace de l'investissement public.

Dans l'optique de pallier ces anomalies, la BID a appuyé des projets reliés à l'administration publique dans plusieurs de ses pays membres. Près de 40 % des prêts de la Banque destinés à la modernisation de l'État ont été octroyés pour des projets d'administration publique. Par exemple, en Uruguay, la Banque a financé un projet de 150 millions de dollars pour améliorer la gestion des ressources du secteur public, en modernisant l'administration des revenus de l'État, en gérant de façon plus efficiente les dépenses de l'État et en rehaussant la transparence des achats du secteur public. La BID a également fourni une assistance technique au gouvernement du Pérou pour la mise en place d'une administration publique basée sur la performance, la restructuration de l'organisation et du fonctionnement des agences centrales et l'introduction de systèmes intégrés de gestion des finances, de l'approvisionnement, de la comptabilité et des ressources humaines. En Argentine, au Brésil, en République dominicaine, au Salvador et au Guatemala, des projets de la BID ont contribué à la rationalisation des procédures administratives et à l'amélioration de la capacité de supervision de l'exécutif. La BID a fourni une assistance technique au gouvernement de Trinidad et Tobago afin d'améliorer la fourniture des services publics et de rationaliser les dépenses²³.

La réforme de la fonction publique a été l'un des principaux éléments du travail de la Banque consacré au renforcement de l'administration publique. Les responsables de la Banque soutiennent que l'efficacité de la gestion du secteur public dépend dans une large mesure d'une fonction publique bien formée et compétente. De nouveaux programmes ont été élaborés dans le but de faire en sorte que la fonction publique réponde à des normes élevées de professionnalisme, de gestion et de performance. À titre d'exemple, un projet parrainé par la BID, au Brésil, a été mis sur pied afin d'améliorer la fonction publique par l'entremise de réformes institutionnelles, de la formation professionnelle, de la modernisation des systèmes d'information, et d'une gestion plus efficiente des ressources humaines. La BID a également appuyé l'élaboration de programmes de formation améliorés pour les fonctionnaires de la République dominicaine et de l'Uruguay.

La réforme judiciaire s'est également révélée une priorité pour la Banque interaméricaine de développement, avec une moyenne de près de 15% de

22. BANQUE INTERAMÉRICAINNE DE DÉVELOPPEMENT, *Rapport annuel 2002*, Washington, BID, 2003a.

23. BID, 2004, *op. cit.*, p. 69.

l'allocation annuelle du volet modernisation de l'État²⁴. Selon des responsables de la Banque, les systèmes judiciaires en Amérique latine et dans les Caraïbes manquent d'autonomie, leurs juges étant très vulnérables aux pressions de l'exécutif. En outre, les tribunaux sont mal financés et mal équipés, et ne disposent pas de systèmes modernes d'organisation, d'information et d'administration. Les systèmes judiciaires sont particulièrement déficients au chapitre de la protection des droits des pauvres. Les coûts d'un litige nuisent en eux-mêmes à une représentation légale efficace pour la grande majorité des citoyens. Au cours de la dernière décennie, la BID a approuvé 25 prêts et 70 opérations de coopération technique dans ce domaine. La plupart des projets visent à rehausser l'indépendance et l'imputabilité du judiciaire, la modernisation des structures managérielles et administratives et la mise en place d'une capacité accrue de planification stratégique. La Banque a œuvré pour faire en sorte que les processus de sélection et d'évaluation des juges soient basés sur le mérite et que les tribunaux répondent davantage aux besoins de leurs collectivités²⁵.

Des projets de réformes judiciaires ont été mis de l'avant dans plusieurs pays membres de la BID. Celle-ci a contribué à l'amélioration de l'indépendance du judiciaire au Honduras, à la modernisation de l'administration judiciaire en Équateur, à la revalorisation des ressources humaines en République dominicaine et à l'amélioration de l'organisation et de l'opération de bureaux juridiques au Nicaragua et au Panama. La Banque a également fourni une assistance technique au Salvador pour le développement d'indicateurs de performance pour le judiciaire et de systèmes de gestion améliorés. Au Guatemala, la Banque a contribué au rehaussement de la capacité managérielle, technique et administrative du système des tribunaux. Un projet de la BID en Colombie a aidé à la modernisation du bureau du procureur général en consolidant les habiletés de planification technique et stratégique de son personnel²⁶. Au Costa Rica, la BID a contribué à la reformulation des procédures administratives judiciaires et a offert de la formation spécialisée au Conseil judiciaire suprême. Dans ce même pays, la Banque a également œuvré à la création d'un système juridique plus équitable et accessible grâce à des prêts destinés à la modernisation de l'administration judiciaire, à la facilitation de l'accès à l'information relative à la jurisprudence et à la formation de fonctionnaires participant à l'administration de la justice. En Uruguay, la Banque a contribué

24. BANQUE INTERAMÉRICAINNE DE DÉVELOPPEMENT, *IDB Experience in Justice Reform. Lessons Learned and Elements for Policy Formulation*, rapport préparé par Christina BIEBESHEIMER et J. Mark PAYNE, Département du développement durable, série des Documents techniques, Washington, BID, 2001a ; et *Id.*, *Rapport annuel 2001*, Washington, Banque interaméricaine de développement, 2002.

25. BID, *op.cit.*, 2001a ; Christina BIEBESHEIMER et FRANCISCO MEJIA (dir.), *Justice Beyond Borders. Judicial Reforms in Latin America and the Caribbean*, Washington, Banque interaméricaine de développement, 2000.

26. BID, *op. cit.*, 2004.

à l'amélioration de la qualité et de la productivité des services de l'administration du système juridique, afin de réduire les délais de traitement des causes²⁷.

La promotion d'une transparence et d'une imputabilité accrue dans les affaires gouvernementales constitue aussi un élément central du programme de gouvernance de la BID. Par transparence, on entend l'accès des citoyens à l'information gouvernementale et des processus politiques ouverts, alors que l'imputabilité réfère à un pouvoir décisionnel impartial répondant à des normes élevées au niveau de l'éthique. Les initiatives de la BID visant l'amélioration de la transparence et de l'imputabilité ont représenté en moyenne 20 % du portefeuille de prêts consacrés à la modernisation de l'État et comprennent toute une gamme de nouveaux programmes²⁸. La Banque a élaboré des procédures pour favoriser l'accès du public à l'information gouvernementale et a œuvré auprès de responsables locaux dans plusieurs pays afin de mettre en place des processus plus inclusifs et plus ouverts. En outre, des fonctionnaires ont été formés dans les domaines de la gestion, de l'élaboration de budgets et de la mise en œuvre de programmes, et des projets de lois ont été rédigés pour donner plus d'autonomie aux gouvernements locaux. Des nouveaux programmes ont été élaborés afin de promouvoir l'éthique dans les affaires publiques, avec une attention particulière sur le renforcement des procédures internes de contrôle et l'amélioration des systèmes de gestion financière des institutions gouvernementales²⁹.

La BID a également mis sur pied de nouveaux programmes afin de lutter contre la corruption dans le secteur public, notamment en offrant une assistance technique en gestion financière, en vérification comptable, en réforme fiscale et dans l'attribution des marchés publics³⁰. Les ressources sont affectées à des programmes qui établissent des normes pour la sélection et la promotion des fonctionnaires du gouvernement, codifient les normes éthiques et renforcent le rôle des institutions qui enquêtent sur la corruption et traduisent en justice les accusés. La Banque a également contribué au développement de stratégies nationales pour l'élimination de la corruption dans certains secteurs particuliers.

27. BID, *op. cit.*, 2001a, pp. 64-80.

28. BID, *op. cit.*, 2004.

29. Dans le but d'engendrer des actions concrètes face au problème de la corruption, la BID a récemment mis sur pied un groupe de travail entre plusieurs organismes afin d'élaborer une stratégie intégrée de lutte à la corruption. On tient maintenant compte d'indices de corruption potentielle dans l'évaluation des propositions de projets et des contrôles préventifs ont été introduits à l'amorce des projets pour faire en sorte que les activités financées par la Banque soient exemptes de fraude. Lors de la conception des projets, les responsables de la Banque portent une attention particulière à la capacité des organismes exécutants à se conformer aux normes internationales en matière d'approvisionnement et de comptabilité. BANQUE INTERAMÉRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, *Strengthening a Systemic Framework Against Corruption for the Inter-American Development Bank*, Washington, BID, 2001b, p. 9.

30. *Ibid.*, p. 2.

Des projets spécialisés de lutte à la corruption ont été parrainés dans un certain nombre de pays. Au Honduras et au Nicaragua, la BID a œuvré à l'amélioration des marchés publics et des contrôles internes, et à la rationalisation des systèmes de gestion. La Banque travaille également à l'amélioration des mécanismes de contrôle au niveau municipal et à la mise en place de gouvernements locaux davantage imputables³¹. En Colombie, un projet a été consacré au renforcement des mécanismes permettant aux citoyens de soulever des allégations de corruption dans le secteur public. Au Pérou, le travail de la BID a contribué à rendre publique de l'information plus exhaustive sur les opérations fiscales et gouvernementales, à réduire les occasions de comportements arbitraires de la part des fonctionnaires et à rendre les autorités plus imputables auprès de la société civile. Un prêt de 20 millions de dollars à la Bolivie a été structuré pour permettre le renforcement du rôle du Bureau général de la comptabilité et la création de systèmes intégrés de gestion financière dans près du tiers des municipalités du pays. Les prêts de la BID destinés à la modernisation ont également aidé les gouvernements du Chili et du Guatemala à élaborer des stratégies de lutte anticorruption et à rédiger de nouvelles lois sur les marchés publics³².

III –Évaluation

La promotion d'une croissance économique durable et la modernisation de l'État constituent des priorités pour la Banque interaméricaine de développement, et un grand nombre des projets recensés ci-haut ont abouti à des résultats importants. Il est évident que la promotion de la croissance économique est essentielle aux perspectives de développement de la région. Le simple fait de financer des programmes sociaux n'est pas une solution à long terme aux problèmes de pauvreté et d'inégalité, dans la mesure où les avantages temporaires de ces programmes peuvent rapidement être érodés par un ralentissement économique généralisé. L'appui de la BID aux projets d'infrastructures et à l'intégration régionale a rehaussé la performance économique des pays d'Amérique latine et des Caraïbes.

Les programmes de réforme du secteur public de la BID ont aussi contribué substantiellement à la santé économique de la région³³. Les progrès sociaux et économiques à grande échelle, qui améliorent les conditions de vie de base des collectivités les plus pauvres, exigent des systèmes politiques inclusifs, représentatifs et efficaces. Les réformes du secteur public parrainées par la BID ont

31. BID, *op. cit.*, 2004.

32. BID, 2001b, pp. 7-13.

33. Voir par exemple COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES, « La Modernización de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública. Análisis Crítico y Perspectivas », *Serie Manuales*, n° 23, décembre 2002 ; et *Id.*, « Evaluación Social de Inversiones Públicas. Enfoques Alternativos y su Aplicabilidad para Latinoamérica », *Serie Manuales*, n° 37, décembre 2004.

contribué à la mise en place de telles institutions³⁴. Les États d'Amérique latine et des Caraïbes sont désormais plus susceptibles d'allouer les rares ressources à des investissements productifs, de créer de nouvelles occasions pour l'investissement et l'épargne, et de satisfaire les besoins fondamentaux des groupes défavorisés.

Néanmoins, le travail de la BID dans ces deux domaines a suscité certaines critiques, la plupart relatives à la forte orientation commerciale de la Banque. L'approche néo-libérale de la BID est, bien entendu, assez évidente dans les initiatives qu'elle consacre à la croissance économique. Les prêts à l'appui des réformes sont spécifiquement conçus pour limiter le rôle de l'État et faire avancer les réformes libérales. Toutefois, on omet souvent de reconnaître également dans quelle mesure les initiatives de la Banque touchant la réforme du secteur public ont aussi été élaborées avec soin dans le but d'encourager les réformes néo-libérales. Cela se reflète dans ses programmes consacrés à la gestion du secteur public, dans le cadre desquels la Banque encourage les appareils étatiques où œuvre une bureaucratie professionnelle et imputable pouvant offrir un « environnement stimulant » pour la croissance du secteur privé. La privatisation d'entreprises publiques est une composante centrale de la restructuration du secteur public.

Les projets de réforme judiciaire parrainés par la BID présentent également des aspects d'une approche néo-libérale. La Banque reconnaît sans hésiter que le principal objectif de ces projets consiste à améliorer le fonctionnement des économies de marché. Les réformes juridiques qui sont privilégiées incluent des mécanismes visant la réduction des contraintes réglementaires sur l'investissement étranger, la conclusion et la mise en œuvre de contrats commerciaux, la protection de l'actif social, la mise en place d'un système de monnaie nationale, l'amélioration de la perception des impôts et l'élaboration d'un cadre réglementaire pour les activités bancaires. La BID a également travaillé à la mise en œuvre de réformes dans des domaines comme les activités bancaires, les droits du travail, la fixation des prix, l'impôt et les salaires, réformes qui ont contribué à la croissance du secteur privé³⁵.

Les intérêts du secteur privé ont également été privilégiés dans l'effort de consolidation de la transparence et de l'imputabilité du secteur public. Les responsables de la BID avancent que l'efficacité et l'efficacé du secteur privé exigent un certain accès à de l'information pertinente sur l'économie, la conjoncture des marchés et les politiques gouvernementales. Les investisseurs devraient être en mesure d'évoluer dans un environnement régi par des règles

34. BANQUE INTERAMÉRICAINNE DE DÉVELOPPEMENT, *IDB Experience with Modernization of the State Operations*, Bureau d'appui aux opérations régionales, mars 2002. Ce document évalue l'expérience cumulée de la Banque dans le domaine de la réforme du secteur public.

35. Comme le souligne un document de la Banque, « un système judiciaire efficace est nécessaire pour surveiller la régulation des marchés nouvellement privatisés ou ouverts et pour permettre l'application impartiale et prévisible des règles requises pour attirer l'investissement du secteur privé » (trad. libre), BID, *op. cit.*, 2001a, p. 1.

claires qui réduisent l'incertitude liée à d'éventuelles initiatives gouvernementales. Selon eux, cette approche réduira les risques pour le secteur privé associés à des environnements politiques ou juridiques incertains.

L'approche néo-libérale des réformes économiques appuyées par la BID a été grandement bénéfique pour ses pays membres³⁶. Par exemple, la privatisation des entreprises publiques s'est souvent révélée nécessaire. Un grand nombre de celles-ci accusaient des pertes chroniques et représentaient un fardeau financier important pour l'État. En outre, les entreprises publiques étaient généralement caractérisées par un haut niveau de corruption. Dans plusieurs cas, la privatisation a rehaussé l'efficacité opérationnelle de ces sociétés, réduit les possibilités d'enrichissement illégal et augmenté les revenus du secteur public provenant des impôts³⁷.

Les pays d'Amérique latine ont également tiré certains gains de la libéralisation commerciale. Ces pays ont eu recours, en vertu de politiques de substitution des importations qu'elles avaient jadis mis en place, à toute une gamme de mécanismes, y compris les droits de douanes, le contrôle des échanges, ainsi que des systèmes de licences pour limiter les importations. En raison de ce haut niveau de protection, les industries disposaient donc de peu d'incitatifs pour améliorer leur efficacité opérationnelle et réduire leurs coûts. En adoptant le marché libre et en encourageant les exportations, les entreprises privées de l'hémisphère sont davantage incitées à se moderniser et à améliorer leur efficacité. Ces sociétés ont aussi tiré profit d'un accès accru aux marchés étrangers et sont désormais en mesure d'atteindre des niveaux de production bien au-delà de ce que leur marché national pourrait absorber. De plus, les exportations de produits manufacturés et agricoles ont fait accroître le nombre d'emplois disponibles et ont consolidé la participation à long terme de la région aux marchés mondiaux.

Les pays d'Amérique latine ont également tiré avantage de la pénétration de l'investissement direct étranger. Cet investissement a été la source d'une infusion de capital et de technologie avancée qui étaient les bienvenus, tout en contribuant à la modernisation du potentiel industriel de plusieurs pays et à l'amélioration de la capacité de production. Les entreprises transnationales ont par ailleurs élargi les possibilités d'affaires des fournisseurs nationaux, augmenté les revenus d'impôts et financé des améliorations sur le plan des infrastructures.

36. Après plusieurs années de marasme économique, le produit intérieur brut par habitant s'est accru d'environ 4 % en Amérique latine et dans les Caraïbes en 2004, COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES, *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2004*, Santiago, Chili, CEPALC, 2005 ; et *Id.*, *Social Panorama of Latin America 2004*, Santiago, Chili, CEPALC, 2005 ; Igor PAUNOVIC, « Growth and Reforms in Latin America and the Caribbean in the 1990s », *Economic Reform Series*, n° 70, CEPALC, mai 2000 et André A. HOFMAN, « Economic Growth and Performance in Latin America », *Economic Reform Series*, n° 54, CEPALC, mars 2000.

37. Samuel A. MORLEY, Roberto MACHADO et Stefano PETTINATO, « Indexes of Structural Reform in Latin America », *Economic Reform Series*, n° 12, CEPALC, janvier 1999.

Si les réformes libérales ont porté fruit dans plusieurs cas, il importe de considérer les effets de distribution du programme néo-libéral de la BID. Jusqu'à présent, les réformes n'ont été bénéfiques que pour un segment très étroit de la population. En revanche, pour les gens pauvres et ceux de la classe moyenne, les réformes ont souvent eu un effet malsain³⁸.

Il devient donc évident que les avantages de la privatisation n'ont pas été répartis de façon équitable au sein des populations. D'un côté, des investisseurs privés ont réalisé d'énormes profits en achetant des entreprises publiques à rabais, et de l'autre, un nombre considérable de fonctionnaires ont perdu leur emploi en raison des coupures dans la feuille de paie de l'État ou des mises à pied effectuées par les gestionnaires des entreprises nouvellement privatisées. Ceux qui sont demeurés à l'emploi du secteur public ont connu une diminution significative de leur salaire.

La libéralisation commerciale pose un problème similaire. Le libre-échange a été surtout bénéfique pour de grands propriétaires fonciers et des exportateurs qui ont obtenu un accès au marché élargi pour leurs produits. Au même moment, de plus petits propriétaires fonciers ont vu la production de produits de première nécessité visant à satisfaire les besoins des populations locales être remplacée par la production de cultures commerciales destinées à l'exportation, et les meilleures terres devenir de plus en plus concentrées entre les mains d'un petit groupe d'exportateurs locaux et étrangers. Les modestes paysans ne bénéficient toujours pas du capital, des économies d'échelle ou de la technologie pour concurrencer efficacement les multinationales.

L'investissement étranger a également contribué à accroître les inégalités en Amérique latine. Cet investissement a eu pour effet de créer de petites enclaves d'exportations hautement capitalistiques et très à l'écart des autres secteurs de l'économie. Ces enclaves ont bénéficié aux individus ayant des liens directs avec des multinationales. Par exemple, des gens d'affaires locaux ont bénéficié d'ententes de co-entreprises ou de contrats d'approvisionnement. En outre, des entreprises étrangères ont été en mesure d'offrir de meilleures possibilités d'emploi à certains professionnels et travailleurs qualifiés, souvent avec des salaires et des avantages considérablement meilleurs que ceux de leur emploi précédent. Cependant, les retombées de l'investissement direct étranger ont encore une fois ignoré les pauvres. Qui plus est, si un certain nombre d'emplois ont été créés, il importe de considérer la nature de ces emplois³⁹ ; les

38. Pour une critique plus détaillée du néolibéralisme en Amérique latine, voir Robert N. GWYNNE et Cristóbal KAY (dir.), *Latin America Transformed. Globalization and Modernity*, Oxford, Oxford University Press, 2004 ; Jeremy LESTER et John SAXE-FERNÁNDEZ, *Tercera Vía y Neoliberalismo. Un Análisis Crítico*, Mexico, Siglo Veintiuno, 2004 ; Ana MARGHERITIS, (dir.), *Latin American Democracies in the New Global Economy*, Coral Gables/Boulder, CO, North-South Center Press/Lynne Rienner Publishers, 2003 ; et Javier SANTISO, *The Political-Economy of Emerging Markets. Actors, Institutions and Financial Crises in Latin America*, New York, Palgrave, 2003.

39. Par exemple, les *maquiladoras*, que l'on retrouve actuellement au Mexique, en Amérique centrale et dans les Caraïbes, sont reconnues pour les faibles salaires, les pauvres conditions sanitaires et sécuritaires, les longues heures de travail et le travail supplémentaire forcé.

conditions de travail se sont souvent détériorées alors que les gouvernements se font concurrence pour attirer les investisseurs étrangers⁴⁰.

IV – Vers une autonomisation accrue au niveau local

Tel que souligné au début du présent texte, la Banque interaméricaine de développement a contribué de façon notable au progrès social et économique en Amérique latine et dans les Caraïbes. La Banque est depuis longtemps le principal catalyseur de changements progressifs au niveau social et économique dans toute la région. Les programmes d'allègement de la pauvreté de la BID sont reconnus comme ayant été bénéfiques pour les populations pauvres des villes et des campagnes. La Banque affecte au moins la moitié de ses opérations et au moins 40 % de son volume de prêts à des programmes sociaux qui encouragent l'équité sociale et qui visent les populations pauvres, tout en continuant d'appuyer les stratégies d'allègement de la pauvreté au niveau national⁴¹. La BID a également développé une expertise considérable dans plusieurs domaines du développement et est ainsi mieux à même d'offrir une assistance technique hautement spécialisée aux gouvernements de la région.

Cette étude n'avait pas pour objectif de présenter un examen exhaustif du portefeuille de prêts de la BID. Nous nous sommes plutôt concentré sur deux domaines de programmes qui sont actuellement désignés comme prioritaires par la Banque : croissance économique durable et modernisation de l'État. Tel que souligné dans la section précédente, il est important de reconnaître que le travail de la BID dans ces deux domaines reflète sa forte orientation néo-libérale. Les politiques de prêts ont eu tendance à favoriser l'adoption et la mise en œuvre de réformes libérales. Si certaines ont pu contribuer à la croissance économique, il existe peu de preuve jusqu'à présent que leurs retombées ont été profitables pour les populations pauvres de la région. En fait, certaines réformes parrainées par la Banque ont tout simplement reproduit et intensifié les inégalités. Il est évident que la croissance économique n'est pas suffisante en elle-même pour améliorer les standards de niveau de vie en général. Une telle croissance doit se produire à grande échelle et être inclusive pour améliorer la productivité des collectivités les plus pauvres et maintenir les gains au chapitre de la qualité de vie.

Il existe de nombreux moyens par lesquels la BID pourrait jouer un rôle plus actif pour ce qui est de l'amélioration des conditions de vie des populations pauvres. Les politiques de prêts devraient être repensées pour faire en sorte que les groupes à faible revenu en soient les principaux bénéficiaires ; ces

40. Voir COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES, *En Búsqueda de Efectividad, Eficiencia y Equidad. Las Políticas del Mercado de Trabajo y los Instrumentos de su Evaluación*, recensé par Jürgen WELLER, Santiago, Chile, CEPALC, 2004.

41. Le niveau de financement de la Banque peut être majoré de 10 % pour les projets dont au moins la moitié des bénéfices nets revient à des personnes à faible revenu.

stratégies s'appuieraient alors essentiellement sur la fourniture d'une alimentation adéquate, d'une eau potable sûre, de soins médicaux préventifs et d'une éducation publique. Des programmes améliorés touchant le traitement des eaux et l'hygiène sont également essentiels à la réduction des risques de maladies et à leur propagation. Les dépenses publiques seront plus efficaces si elles améliorent les possibilités et les capacités des populations pauvres. En outre, toute solution à long terme au problème de la pauvreté en Amérique latine se doit d'aborder l'enjeu des inégalités. En fin de compte, le développement au niveau national exige que les stratégies aillent au-delà de la fourniture des services publics et incluent la redistribution des terres et des autres éléments de production. Une telle redistribution se révélera essentielle pour maintenir les améliorations au niveau de la qualité de vie générale des collectivités les plus pauvres.

Enfin, la BID pourrait modifier son approche fondamentale par rapport au développement. La plus grande faiblesse de la stratégie actuelle réside dans le fait qu'elle se concentre sur les plus hauts niveaux décisionnels. Le développement est considéré comme un processus *descendant*, et non *ascendant*. Renverser cette équation est impératif. « Les collectivités les plus pauvres devraient être considérées comme les véritables agents du développement. » Les populations pauvres doivent non seulement bénéficier de l'aide, mais participer activement à l'amélioration de leurs propres conditions. Elles doivent être considérées comme des participantes actives dans la planification, la conception et la mise en œuvre de tous les programmes de développement. Cette approche aura pour effet d'engendrer des communautés plus autosuffisantes qui disposent des ressources et des compétences nécessaires pour satisfaire leurs propres besoins à long terme. Les populations pauvres des villes et des campagnes d'Amérique latine doivent avoir accès aux ressources productives et avoir le contrôle sur celles-ci, ainsi que la possibilité de gérer le processus de développement selon leurs propres intérêts.

Les projets de développement parrainés par la BID seraient plus efficaces s'ils faisaient intervenir davantage les organisations non gouvernementales (ONG) telles que les coopératives de paysans, les syndicats, les collectifs de femmes et les organisations communautaires. Même si la plupart des ONG sont relativement modestes et disposent de ressources limitées, elles ont eu beaucoup de succès pour ce qui est de la satisfaction des besoins humains fondamentaux et de la promotion du développement au niveau local. Les ressources sont normalement affectées à des projets de développement communautaire à petite échelle qui contribuent à accroître le revenu des chômeurs urbains ou des paysans sans terre. Les ONG démontrent généralement une meilleure compréhension des besoins et des conditions de vie au niveau local. En fait, puisque la plupart des projets de développement communautaires sont initiés par les populations locales, celles-ci sont donc en mesure d'identifier leurs propres besoins. De plus, parce que les projets parrainés par les ONG sont plus modestes et font appel à des ressources locales, il est plus facile de les adapter lorsque les conditions changent.

Il est évident que le processus de développement ne devrait pas simplement être assimilé à l'expansion de la croissance économique. Le développement, dans son sens le plus large, nécessite la disparition des barrières sociales, économiques et politiques qui empêchent les individus de démontrer leur plein potentiel. L'autonomisation au niveau local est essentielle au processus de développement ; les populations pauvres devraient être en mesure d'exercer un contrôle accru sur leurs vies et leur milieu. Cela signifie l'acquisition des compétences et des ressources nécessaires à la satisfaction de leurs besoins à long terme. Le financement externe devrait aider à construire des collectivités locales qui appuient les principes d'équité, d'autonomisation populaire et de prise de décision démocratique. En réaffectant les ressources vers les institutions locales situées à la base des sociétés, la BID serait dans une bien meilleure position pour bâtir sur ses réussites passées et lutter de façon efficace contre la pauvreté et les inégalités dans les Amériques.

[Traduit de l'anglais]